

# 통합위기관리시스템의 효율화 방안

이재은

포항공과대학교 행정학과

본 연구는 우리나라의 통합위기관리시스템의 효율화 방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 통합위기관리시스템의 이념적 가치와 목표 가치를 탐색하고 효율화의 의미를 살펴보는 한편, 총체적 위기관리 모형과 통합위기관리시스템을 이론적 측면에서 검토하였다. 이와 함께 우리나라 위기관리시스템의 현황에 대한 개관과 효율화의 장애요인을 살펴본 후 효율화 방안을 제시하였다. 즉 통합위기관리시스템의 효율화를 위한 방안은 다음과 같다. ①통합위기관리시스템의 지원·협조·조정·연계의 패러다임 재편 ②통합위기관리시스템에서의 Network Hub의 역할 정립 ③유비쿼터스 환경하에서 통합위기관리시스템의 정보화 ④통합위기관리시스템에서의 국제적 협력 및 연계 체계화 ⑤통합위기관리시스템에서의 국가비상대비자원관리체계의 정비 ⑥범국가적 위기관리거버넌스 체제 구축 ⑦통합위기관리 연습의 실제화 및 훈련의 내실화 방안 마련 ⑧현장중심 통합위기관리시스템을 위한 지방정부와의 연계체계 구축이 그것이다.

**주제어:** 위기관리, 통합위기관리시스템, 전쟁 위기, 재난 위기, 국가핵심기반 위기

## I. 서론

과거에 위기는 지구의 자연적인 과정이 에너지를 집중하고 그것을 방출하는 장소와 시간에서 재난의 형태로 생명을 죽이고 파괴시키는 원인으로 되어 왔다

(Abbott, 1999: 2). 그러나 오늘 날의 위기는 급격한 환경의 변화 속에서 전쟁, 테러리즘, 자연재난, 핵발전소 사고, 폭동, 기업위기, 조직위기 등과 같은 다양한 형태로 다가오고 있다. 이들 중 일부는 위기관리의 실패로 인해 보다 더 큰 위기로 발전하기도 하고 일부는 성공적으로 관리되고 있다. 그리고 이들 위기는 때로 인간 사회에 새롭고 긍정적인 변화를 가져오는 반면에 재앙을 불러일으키고 있다(Farazmand, 2001: 3). 이러한 위기는 새로운 아이디어와 새로운 접근법을 모색하게 함으로써 정부의 정책변화를 촉진하기도 한다(Cyert and March, 1963: 278-279; March and Simon, 1958: 173-174; Nice, 1994: 21-22; Rose, 1993: 50-60; Nice and Grosse, 2001: 56). 이는 위기관리아말로 정부의 기능과 국민의 건강과 안전에 있어서 가장 중요한 것이기 때문이다. 따라서 정부는 위기의 발생과 함께 법령과 규제를 강화하고 위기관리시스템에 대한 변화와 새로운 정책 변화를 추구하게 된다(Kory, 1998: 46, 53-54).

현대 사회는 과거와는 다른 새로운 유형의 신종 위협, 즉 핵 문제, 화학물질 오염 등의 문제로 특징 지워진다. 이러한 신종 위기나 위협은 인간에 의해 창조된 환경으로부터 나오거나 물질적 환경에 대한 인간지식의 유입으로부터 나타나기도 하고 제도화된 위험환경으로부터 나오기도 한다(Shaw, 2001: 8). 이처럼 위기는 역사적 조건과 사회적 정의라는 두 가지 조건의 결합물이라고 볼 수 있다(Kreps and Drabek, 1996: 143). 우리나라의 위기관리체계 역시 위기에 대한 사회적 의미의 부

여에 따라 변화해왔다. 과거에는 주로 우리나라에서 빈번하게 발생해왔던 홍수, 태풍 등을 중심으로 한 자연 재난을 중심으로 한 관리체계가 대부분이었다. 그러나 1990년대 초부터 빈번하게 발생해온 건축물의 붕괴와 가스 폭발, 침몰 사고 등의 당시 신종재난이었던 인적 재난에 대한 사회적 관심이 증가되었고 이에 따라 인적 재난에 대한 관리체계가 구축되었다. 그리고 오늘 날에 와서는 정보통신 마비나 교통·수송 시스템의 마비, 테러, 조류독감·구제역·광우병 등의 전염병 등 기존의 자연재난이나 인적재난과는 성격이 다른 새로운 유형의 신종재난이 우리 사회를 위협하고 있다<sup>1)</sup>. 이에 국민과 정부는 위기관리정책의 변화를 필요로 하게 되었고, 이를 반영한 새로운 통합위기관리시스템의 구축을 요구받고 있다.

이 같은 통합위기관리시스템은 안보문제(security issues)와 연계되어야 하며, 이와 같은 전시 안보와 국가위기관리시스템의 연계는 그 장·단점에도 불구하고 황폐함과 규모, 위험, 급박함의 관점에서 풍부한 경험을 제공해준다는 점에서 유용성이 있다(Hills, 2002: 250). 이에 우리나라의 위기관리시스템 역시 과거 전시 안보 체계와의 단절이 아니라 연계를 통한 새로운 위기관리시스템의 구축이 요구되고 있다<sup>2)</sup>.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 우리나라 통합위기관리시스템의 효율화 방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 다음과 같은 세부적인 연구 목표를 설정하였

다. 먼저, 통합위기관리시스템의 이론적 논의를 중심으로 하여 이념적 가치와 목표 가치를 탐색한 후, 통합위기관리시스템 효율화의 의미를 제시한다. 둘째, 통합위기관리시스템의 모형으로 총체적 위기관리 모형과 통합위기관리시스템을 살펴본다. 셋째, 현재 우리나라 위기관리시스템에 대한 현황을 개관해 보고 장애요인을 살펴본 후, 효율화 방안을 검토한다. 여기서는 전통적 안보 위기와 재난 위기, 국가핵심기반 위기를 포함한다.

## II. 통합위기관리시스템의 의의와 이념적 가치

### 1. 통합위기관리시스템 효율화에 관한 이론적 논의

통합위기관리시스템의 구축을 위해서는 그 개념적 정의와 의미를 살펴보는 것이 필요하다. 여기서의 통합 위기관리시스템은 다음과 같은 하위 구성요소를 지니는 것으로 이해할 수 있다. 첫째, 통합위기관리시스템은 위기 유형 및 종류에 대한 통합 관리를 의미하는 것으로서 국가위기를 관리 대상으로 설정한다. 따라서 국가위기의 범위에 전통적 안보 위기, 자연재난과 인적재난 위기, 국가핵심기반 위기를 포함한다. 우리나라에서는 과거부터 전통적 안보 위기(security crisis)가 국가의 생존을 위협해오고 있고, 자연재난과 인적재난 등 재난 위기(disaster crisis)가 상존하고 있으며, 국가의 경제적·사회적 생존망을 파괴할 수 있는 국가핵심기반 위기(critical infrastructure crisis)가 국민과 사회와 국가를 위협해 왔다(국가안전보장회의, 2004). 이러한 국가위기의 구체적 내용은 다음과 같다(이재은, 2005: 24). 전통적 안보에 관한 국가위기는 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분할 수 있다. 먼저, 북한으로부터의 국가위기에는 군사력 사용의 위협, 국지도발, 비군사적 위협, 북한 내부의 급변사태, 대량살상무기의 개발 및 확산, 기타 국가위기로 발전할 수 있는 각종 사건이나 상황 등이 있다. 다음으로, 외부로부터의 국가위기에는 우리나

1) 미국에서도 국가의 핵심적인 기능을 가능하게 하고, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 시설과 시스템, 기능인 핵심기반(critical infrastructure)과 주요 자산(key assets)을 보호하는 것이야말로 핵심적인 국토안보 임무라고 정의하고 있다(The White House, 2003: 81).

2) 우리나라의 국가안전보장회의(NSC)에서는 국가위기를 '국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태'라고 정의하고, 국가위기를 3개 분야, 즉 전통적 안보 위기, 재난 위기, 국가핵심기반 위기로 분류하여 통합위기관리시스템을 구축하고 있다(국가안전보장회의사무처, 2004).

라와 주변국 및 기타 국가로부터의 군사적 위협이나 도발, 국가 영토의 침범, 갈등·충돌, 테러, 주변국간 충돌·전쟁으로 인한 위협 등이 있다. 그리고 재난 분야의 국가위기는 자연재난과 인적재난으로 구분하여 논의할 수 있다. 자연재난은 자연현상에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 태풍·폭풍·호우·홍수·해일 등으로 인한 풍수해, 폭설·가뭄·적조 등으로 인한 기상재난, 산사태·해안의 침식·지진·화산 등으로 인한 지질재난 등이 있다. 인적재난에는 안전요인이나 인위적 요인에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염사고, 교통사고, 화생방사고 등이 있다. 마지막으로, 국가핵심기반 분야의 국가위기는 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제·사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다. 국가핵심기반 위기 분야에는 에너지, 식·용수, 보건의료, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설, 국가 주요자산 및 국가 상징물 등이 있다.

둘째, 통합위기관리시스템은 위기관리의 과정적 측면에서 4단계의 기능 및 업무를 통합·연계하는 것이다. 위기관리의 과정적 측면에서 논의되는 4단계는 예방, 대비, 대응, 복구 단계를 의미한다. 예방(prevention/mitigation) 단계는 실제 발생한 위기나 잠재적 위기로 인한 위험을 평가하고 위험을 감소시키는 활동 단계이고, 대비(preparedness) 단계는 위험 평가에 기반한 대응 계획의 개발, 대응 인력의 교육 및 훈련, 자원 동원을 위기발생 이전에 준비하는 단계이다. 또한 다른 지역이나 국가와의 자원 공유를 위한 협정의 체결, 관할지역 책임의 명확화 등의 기능을 수행하는 단계이다. 대응(response) 단계는 계획의 집행, 제2차 피해 가능성의 축소, 복구 단계를 위한 준비 등의 기능으로 이루어져 있으며, 복구(recovery) 단계는 전력망 수리와 임시주택·식량·의복 등 생활지원체계의 재구축 등을

수행한다. 통합위기관리시스템은 이들 각 단계별 활동내용이 서로 연계되어 기능하는 시스템을 의미한다.

셋째, 통합위기관리시스템은 위기관리 기능을 수행하고 있는 유관 조직들이 연계되어 통합기능을 수행하는 것이다. 일차적으로는 위기관리를 담당하고 있는 중앙행정기관들, 예를 들면 국가안전보장회의(NSC) 위기관리센터, 국무총리 산하 비상기획위원회, 행정자치부, 소방방재청 등이 연계되어야 하고, 이들과 함께 시·도 및 시·군·구 등의 지방자치단체가 연계되어야 하는 동시에 각급 재난관리 책임기관을 비롯한 공공 부문 기관들이 참여해야 한다. 또한 민간부문의 기업과 NGO 등의 시민사회단체들이 연계되는 한편, 자원봉사자들이 참여하는 것이 요구된다. 즉 통합위기관리시스템은 범국가적 위기관리 유관 조직이 함께 위기관리의 효과성 확보를 위한 노력이 전제되는 것을 의미한다.

넷째, 통합위기관리시스템은 위기관리 기능을 수행하는데 필요한 각종 위기관리 비상대비자원에 대한 관리 체계가 통합되어야 한다. 위기관리를 위한 비상대비 자원으로는 인적 자원과 물적 자원, 장비뿐만 아니라 시스템이나 전문성 등의 유형·무형의 자원들이 모두 포함된다. 이러한 위기관리 비상대비 자원의 동원을 위한 사전 준비나 관리를 위한 체계가 통합·연계되어 운용될 때 비로소 통합위기관리시스템이 효율적으로 기능을 수행할 수 있음을 의미한다.

다섯째, 통합위기관리시스템은 오프라인뿐만 아니라 온라인상의 시스템이 구축되어 운용되어야 한다. 현대의 지식정보 사회에서는 과거와는 다른 위기관리에 대한 패러다임의 변화가 요구된다. 오늘 날 IT에 기반한 지식정보사회에서 발생하는 각종 위기는 유형, 내용, 규모 등의 면에서 과거의 농경사회나 산업사회와는 매우 상이한 경향을 보이게 되어 이에 대한 예측 노력과 해결 노력이 절실하게 요구된다. 따라서 통합위기관리시스템은 기술패러다임 변화로서 나타난 정보통신기술의 비약적인 발달에 기초한 유비쿼터스(ubiquitous) 환

경을 활용하는 시스템을 의미한다.

## 2. 통합위기관리시스템의 이념적 가치와 목표 가치

통합위기관리시스템이 효율적으로 가동되기 위해서는 무엇보다도 먼저 통합위기관리시스템의 이념적 가치와 목표 체계가 정립되는 것이 필요하다. 통합위기관리시스템의 이념적 가치는 위기관리 활동이나 조직이 바람직한 신념 체계로 받아들이는 규범이라고 볼 수 있다. 이러한 통합위기관리시스템의 이념적 가치로는 생명의 존중, 인간의 존엄성, 사회적 형평성 등이 있다.

우선, 통합위기관리시스템은 그 이념적 가치로서 생명의 존중(respect for the life)을 지녀야 한다. 이 세계에서 단 하나밖에 없는 인간 개인의 생명은 다른 어느 것보다도 바꿀 수 없는 가장 소중한 것이다. 개인의 생명이 존중되지 않고서는 가족, 사회, 국가 등 다른 어떠한 사회적 구성체들의 존재도 의미가 없게 된다. 따라서 국가는 물론 개인, 집단, 조직도 위기상황에서 개인의 생명을 보존하고 유지할 수 있도록 최선의 노력을 경주하는 것이 필요하다. 또한 개인의 생명이 존중되고 보장받지 못하는 한에서는 기본적인 권리로 일컬어지는 자유권, 평등권, 행복추구권 등 모든 권리가 무의미해진다. 특히 인간 생명의 존중이 요구되는 것은 전쟁, 폭동, 시위, 태풍, 홍수, 집중호우, 폭발, 붕괴 등과 같은 위기가 발생한 상황에서의이다. 따라서 무엇보다도 위기상황에서 인간 생명의 존중을 확보하기 위한 위기관리시스템의 구축이 필요하다.

둘째, 인간의 존엄성(human dignity)은 어떤 상황에서도 인간으로 존재한다는 사실 하나만으로도 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 한다는 적극적인 의미로 생각해 볼 수 있다. 즉 인간의 존엄성은 위기상황에서도 인간으로서의 생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권 등 인간의 기본적인 권리들이 보장되어야 하는 것이며, 특히 인간의 존엄성은 모든 학문 분야에 있어서 가장 기본이 되는 것으로 이해된다. 예를 들면, Lasswell

(1951: 14-15)은 정책과학이란 궁극적으로 인간의 존엄성을 증진시키는 것을 목적으로 하는 학문이라고 주장하면서 이를 위해 여러 분야의 학자들이 공동으로 노력하고 협조해야 할 필요가 있다는 것을 강조하고 있다(김형렬, 2000: 16-17). 우리 나라 헌법(§10)에서도 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정하고 있다. 이러한 인간의 존엄성 문제는 평상시와는 달리 위기상황에서 인간의 존엄성에 대한 보장이 어렵게 된다. 따라서 인간의 존엄성을 보장해 주기 위해서 위기를 예방하고 대비하고 대응·복구하기 위한 관리체계가 효율적으로 작동할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

셋째, 통합위기관리시스템은 사회적 형평성(social equity)을 이념적 가치로 지녀야 한다. 사회적 형평성의 개념은 평등의 의미를 지니고 있으며, 평등의 개념은 인간의 기본권의 일환으로 설명될 수 있다. 이러한 평등이란 절차상에서 편파성이 없는 공정한 것(impartiality)을 의미하는 것으로서 모든 사람들이 사회현상에서 정실이나 편견없이 공정하게 대접을 받는 상태가 곧 평등한 것이라고 할 수 있다(Beauchamp & Pinkard, 1983: 105; 김형렬, 2000: 99). 평등의 일환인 사회적 형평성은 인간은 자신의 독특한 인격과 존엄성을 가지고 있기 때문에 사회적으로 불평등한 대우를 받지 않을 권리를 지닌다. 사회적 형평성은 복지정책과 사회적 약자의 보호, 기회의 균등 등을 그 요소로 지니는 것으로 이해할 수 있다. 그러므로 사회적 가치의 배분 과정에서 사회·경제적 낙후자, 장애인, 고령자, 재난피해자 등에게 소극적으로 차별을 금지하는 것보다 적극적으로 도움을 주어야 한다. 특히 재난피해자는 재난으로 인한 피해를 입기 전에는 우리 사회에서 기본적인 생활을 영위하였으나 불의의 재난 및 위기상황으로 인해 사회적 약자로 전락하였기 때문에 이에 대한 대책을 마련

하는 것이 요구된다.

이상과 같이 통합위기관리시스템이 바람직한 신념 체계로 받아들여야 하는 규범인 이념적 가치와는 달리 위기관리시스템의 운용 과정에서 채택해야 하는 목표 가치로는 효과성, 능률성, 민주성이 있다. 먼저, 효과성(effectiveness)은 통합위기관리시스템이 설정하고 있는 목표의 달성 정도를 의미한다. 따라서 효과성은 목표 지향적인 성격을 지닌다. 그러므로 통합위기관리시스템의 효과성 확보를 위해서는 달성해야 할 목표를 설정하고 목표 달성 정도를 측정할 수 있는 지표의 개발이 요구된다. 다음으로 능률성(efficiency)은 일반적으로 투입에 대한 산출의 비율 혹은 비용과 효과의 비율로 정의될 수 있다. 즉 일정한 투입으로 최대의 산출을 내거나 일정한 산출을 최소의 투입으로 이루는 것을 의미한다. 여기서, 능률이란 일정한 수준의 효과를 산출하기 위하여 요구되는 양을 가리키며, 이 때 효과는 화폐적 비용이라는 측면에서 측정된다. 능률은 산출물이나 서비스 단위에 대한 비용을 산정하거나 비용단위에 대한 재화나 용역의 양을 계산하면 결정될 수 있다고 하였다(Dunn, 1981: 232; 박우서·안용식·이왕재 외, 2001: 84). 좋은 정부라면 목표를 달성하는 데만 만족해서는 안된다. 문제해결의 적시성을 놓쳐 그 효과가 반감된다면 국민의 세금을 낭비한 결과를 초래하기 쉽기 때문이다. 따라서 통합위기관리시스템은 능률성 확보를 통해 통합위기관리시스템의 구축 및 운용에 투입되는 비용을 줄여 목표를 달성하거나 주어진 자원으로 최대성적을 도모해 내는 것이 필요하다(이도형, 2004: 135). 그리고 민주성(democracy)은 통합위기관리시스템이 민주주의 원리에 충실해야 한다는 것을 의미한다. 즉 국민을 위한 시스템으로서 참여·자율·분권화 등의 민주적 절차의 정당성을 확보해야 한다. 통합위기관리시스템의 구축과 운용에 있어서 국민 의사가 우선하고 국민을 위한 위기관리서비스를 제공하며 국민에게 책임을 지는 통합위기관리시스템을 의미한다. 또한 통

합위기관리시스템의 내부운영도 민주적인 특성을 지녀야 한다는 것을 요건으로 한다. 이러한 민주성을 확보하기 위해서는 시민 참여, 대응성, 공정성 및 투명성을 지니는 것이 요구된다(박우서·안용식·이왕재 외, 2001: 87). 시민 참여는 통합위기관리시스템의 구축 및 운용에 시민사회가 참여할 수 있어야 함을 의미한다. 대응성은 국민들이 소망하고 요구하는 다양한 의사들이 통합위기관리시스템의 운용에 반영되어야 함을 말한다. 공정성은 통합위기관리시스템의 운용에 있어서 관련 대상자들이 동등한 대우를 받도록 보장해주는 것이다. 투명성은 통합위기관리시스템의 민주적 운용에 있어서 핵심적인 요소의 하나로 공개성을 함축하는 개념이다.

### 3. 총체적 위기관리 모형(Comprehensive Emergency Management Model)

오늘 날 많은 기관들이 채택하고 있는 위기관리의 활동과 목표는 '총체적 위기관리 모형(comprehensive emergency management model: CEM)'에 기반하고 있다. 총체적 위기관리 모형은 위기관리 기능을 네 가지 단계로 구분하고 있다(Petak, 1985; McLoughlin, 1985; Waugh, 1994: 254). 첫째, 완화(mitigation)는 실제 발생한 재난이나 잠재적 재난에 의한 위험을 평가하고 위험을 감소시키려고 하는 활동이다. 둘째, 준비(preparedness)는 위험 평가에 기반한 대응 계획의 개발, 대응 인력의 훈련, 필요 자원의 준비, 다른 지역과의 자원 공유를 위한 협정 체결, 관할지역 책임의 명확화 단계이다. 셋째, 대응(response)은 계획의 집행, 제2차 피해 가능성의 축소, 복구 단계를 위한 준비 등이다. 넷째, 전력망 수리와 임시주택·식량·의복 등 생활지원체계의 재구축 등이다<sup>3)</sup>.

3) 4단계 모형은 1970년대 말 미국의 '전국 주지사 협회(National Governors Association)'에서의 연구 결과로서 일반적으로 많은 위기관리자와 연구자들이 이 모형을 채택하고 있다 (Waugh, 1994: 254).

총체적 위기관리 모형은 위기상황에 대처하기 위한 포괄적인 범위의 기능과 활동을 강조하고 있다(Perry, 1985: 5). 완화와 준비 단계의 활동은 재난 위기의 영향이 발생하기 전에 나타나는 반면에 대응과 복구 단계의 활동은 재난 이후의 영향에 대한 조치인 것이다. 이들 각각의 단계에서 수행하는 위기관리 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 완화 기능

완화 단계의 활동은 가능한 한 재난의 원인을 제거하거나 재난이 발생할 가능성을 크게 감소시키는 방향으로 맞춰져 있으며, 예방에 초점을 두고 있다(Perry, 1985: 5). 위기발생 이전에 위기촉발 요인을 미리 제거하거나 가급적 위기 요인이 표출되지 않도록 예방·억제하는 과정으로서, 위험이 있는 곳에서의 활동 내용을 결정하고, 위험 감소 계획(risk reduction program)을 집행하며, 위험의 정도를 장기적인 관점에서 감소시키는 활동으로 구성되어 있다(McLoughlin, 1985: 166). 완화는 주로 장기적·일반적인 위기감소 문제를 다루고, 미래의 위기를 극복할 능력을 향상시키는데 초점을 두며, 위기 종류에 따라 목표가 변화한다는 특성을 지닌다(Godschalk and Brower, 1985: 64-65). 예를 들면, 유해 물질 유출이나 방사능 누출 등 기술재난의 경우에는 발생 기회 감소나 원인 제거에, 홍수·태풍·지진 등 자연재난의 경우에는 구조물 보강 등의 조치를 통해 재난피해 감소에 목표를 둔다. 이를 위해 완화단계에서는 주로 사전 계획(plan), 규제(regulation), 자금지출계획, 재난정보시스템 등의 기법이 활용된다. 또한 건축물 법령, 재난보험, 부지사용 관리, 위험지도 작성, 안전법령, 조세 인센티브와 불이익 제도 등이 있다(Hy and Waugh, 1990: 19).

### 2) 준비 기능

준비 단계의 활동은 위기 상황에 대응하기 위한 실

제 운용 능력을 개발하기 위한 활동으로서(Hy and Waugh, 1990: 19), 재난 영향이 임박했음을 알려주는 경보 기능과 위기관리의 효과성을 증진시켜주는 활동의 두 가지 범주로 분류된다(Perry, 1985: 5). 준비 단계는 위기 대응을 위해 사전에 운영 능력을 개발하는 활동 과정이다. 따라서 위기 대응에 필요한 중요한 자원들을 미리 확인하고 지역 내외에 있는 대응 기관들의 협조동의를 구하고 기능조정을 하며, 인명 구조 활동가를 훈련시킬 뿐만 아니라, 대응 계획 개발 등의 기능을 수행한다(Petak, 1985; McLoughlin, 1985). 또한 위기관리에 도움을 줄 계획이나 경보 체계(warning systems)를 포함, 기타 다른 수단들을 준비하는 기능이다(Clary, 1985: 20).

### 3) 대응 기능

대응 단계 활동은 위기 발생 직전<sup>4)</sup>이나 위기 상황, 위기발생 직후에 생명을 구하고 재산상의 손실을 최소화하며 복구 활동을 개선하기 위해 취해지는 기능이다(Hy and Waugh, 1990: 19). 대응 단계의 기능은 위기 발생에 따라 위기관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 과정으로 볼 수 있다. 대응 단계는 완화·준비 단계와 밀접하게 연계되어 위기 유형에 관계없이 위기관리의 전체적 차원에서 위기를 파악·대응하는 통합 위기관리 체계 확립을 통해 피해 복구와 원조를 제공해야 한다(Drabek, 1985: 85). 동시에 제 2의 손실 발생 가능성을 감소시킴으로써, 복구 단계에서 발생가능한 문제들을 최소화시키는 위기관리의 실제 활동 국면이다(Petak, 1985). 위기에 대응하는 과정에서나 복구하는 단계에서 자원봉사자들의 역할이 중요시된다. 여기에는 구세군, 적십자, YMCA, YWCA,

4) Perry(1985: 6)는 대응 활동을 재난 영향 기간 동안이나 직후에 재난피해를 입은 주민을 도와주고 2차 피해를 감소시키는데 초점을 둔다고 함으로써 Hy and Waugh(1990)와 다른 견해를 보이고 있다. 그러나 본 연구자는 위기발생 직전의 활동도 대응 활동의 일환으로 본다.

각종 종교기관, 자선단체, 시민집단 등이 관여한다 (Stallings and Quarantelli, 1985: 93-100; 김형렬, 2000: 540).

4) 복구 기능

복구 단계 활동은 재난 영향 직후부터 장기간동안 계속된다(Perry, 1985: 7). 복구 조치의 목표는 최소한 재난 발생 이전과 같은 수준의 삶의 질뿐만 아니라 지역사회의 물리적 부분을 복원하는 것이다. 전통적으로 복구는 단기간의 구호와 사회복귀 조치와 장기간의 부흥 조치로 생각되어져 왔다). 즉 복구 활동은 생존지원 체계를 최소한 운영 수준으로 복원하는 활동이자 정상 생활로 복귀하게 하는 장기간 활동으로서 잔해물 제거, 오염 통제, 재난 실업 지원, 임시 주거, 시설 복원 등이 있다(Hy and Waugh, 1990: 19).

4. 통합위기관리체계(Integrated Emergency Management System)

효과적인 위기관리를 위해서는 무엇보다도 전체 위기관리체계에 대한 이해와 다양한 전문직업집단 노력 결과의 활용, 다양한 전문직업집단 전문가들의 활동 연계, 전체 위기관리체계에서 다른 사람들의 욕구와 이해에 적합한 산출물과 언어를 위한 명세표 등을 준비하는 것이 요구된다(Petak, 1985: 6). 통합위기관리체계(Integrated Emergency Management System: 이하 'IEMS')는 효율적이고 효과적인 위기관리 능력을 개발·유지·관리하는데 있어서 모든 수준의 정부6)에 기

5) 구호와 사회복귀는 재난 잔해물의 제거, 재난 피해지역으로의 접근 복원, 기업과 산업의 재가동, 정부 또는 지역사회 서비스의 복원, 임시 재난희생자 보호체계 개발(주택, 의복, 식량의 제공) 등을 포함한다. 그리고 부흥 활동은 건물, 도로, 다리, 댐 등 구조물의 재건축과 지역 경제 체계의 복원 노력으로 구성되어 있다. 특히, 부흥 단계는 재난 이전의 상태보다 개선된 상태로 전환하기 위한 계획을 제도화하는 단계로 인식되고 있다(Perry, 1985: 7).

6) 미국의 경우에는 연방정부, 주정부, 지방정부를 의미하고

여할 수 있는 많은 구성요소들로 이루어진 체계를 의미한다(McLoughlin, 1985: 166). 이는 미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency: 이하 'FEMA')이 재난의 전 범위에 걸쳐 위기관리 계획을 집행하는데 있어서 각 정부의 위기관리 활동을 통합하기 위한 접근법인 것이다7).

IEMS의 구조(framework)는 모든 수준의 정부가 파트너십을 구축하고 완화, 준비, 대응, 복구의 프로그램을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하고 정부의 필수적인 기능을 유지하는 것으로 이루어지며, 구체적인 활동은 다음과 같다(McLoughlin, 1985: 168-171).

1) 재난 분석(hazard analysis)

재난 분석에서는 지역사회를 위협할 수 있는 재난의 종류와 그것이 발생할 가능성, 그리고 재난의 규모를 아는 것이 필수적이다(McLoughlin, 1985: 168). 여기에는 재난의 식별, 재난이 발생할 가능성과 강도 및 발생 지역, 지역사회에 미칠 잠재적 영향에 대한 평가, 인적·물적 위험 및 위험의 지역범위, 위험 노출에 따른 위험도 우선순위 결정 등이 포함된다(이종열 외, 2004: 361).

2) 위기관리 능력 평가(capability assessment)

재난 분석이 완료된 후에 지역사회는 자신의 현재능력, 즉 실제 위기에 활용할 수 있는 자원을 평가해야 한다. 대부분의 위기에 요구되는 공통 기능이 있다는 것을 이해하는 것이야말로 IEMS 접근의 핵심이라 할 수

(McLoughlin, 1985: 165). 우리나라의 경우에는 중앙정부, 시·도 광역자치단체, 시·군·구 기초자치단체를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

7) 미국에서는 FEMA 창설 이후인 1980년대 중반부터 통합위기관리시스템을 운용해 오고 있다(Drabek, 1985: 85-86). 이러한 미국의 통합위기관리시스템은 미국 사회의 특징, 즉 지역주의(localism), 표준화의 결핍(lack of standardization), 다양성(unit diversity), 분열(fragmentation)을 반영하는 것으로서 위기관리의 효율성을 증진하기 위한 방안으로 채택된 것이다.

있다(McLoughlin, 1985: 168). FEMA가 제시하고 있는 위기관리 기능은 다음과 같다. ①위기관리 조직, ②위기 운영계획, ③자원관리, ④지시와 통제, ⑤위기상황에서의 통신, ⑥경계와 경보, ⑦위기상황에서 공중에 대한 정보 전달, ⑧정부활동의 지속성, ⑨대피소 보호, ⑩소 개, ⑪보호 조치, ⑫응급지원서비스, ⑬위기상황에서의 보고체계, ⑭훈련과 교육, ⑮실제연습과 반복훈련이 그것이다.

### 3) 위기운영 계획(emergency planning)

위기운영 계획은 현재 지니고 있는 자원과 능력의 활용을 극대화하고, 신속하고 효과적인 위기관리 활동을 가능하게 하는 것이다. 운영부서들이 참여하지 않는 계획은 무의미하며, 문서 계획을 발전시키기 위한 기획 ‘과정’이 실제로 중요하다(McLoughlin, 1985: 169). 여기에는 위기관리자들뿐만 아니라 위기와 관련하여 대응책임이 있는 모든 관리자들을 포함한 조정된 계획의 수립, 재난의 특수한 측면에 초점을 맞춘 계획, 현재 준비된 대응상태의 수준이 측정되어 평가될 수 있는 대응 능력 기준의 마련, 대응 능력의 향상을 위한 계획 등이 포함된다(이종열 외, 2004: 361).

### 4) 위기관리 능력의 유지(capability maintenance)

일단 개발된 계획은 계속해서 최신의 것으로 만들어져야 하고, 장비 시험, 인력 훈련, 절차와 체계의 연습이 이루어져야만 한다. 이는 대규모 위기상황을 자주 경험하지 않는 지역에서 특히 중요하다(McLoughlin, 1985: 169). 또한 긴급구조 인력의 훈련 및 교육이나 일반 관리자 및 일반 대중의 교육 등이 포함된다(이종열 외, 2004: 361).

### 5) 위기대응(emergency response)

재난이 현실로 나타날 때 정부는 실제로 대응해야만 한다. 위기관리 준비가 된 정부는 그렇지 못한 정부보

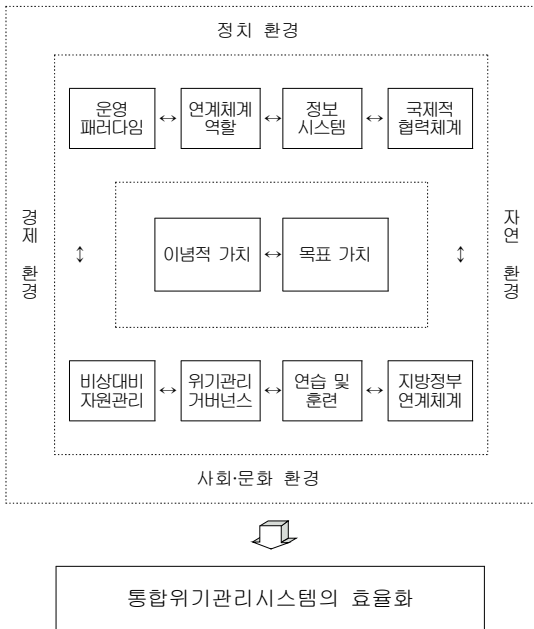
다 더 잘 대응하게 된다. 일단 정부가 재난에 대응해 보면, 미래의 대응이 현재보다 개선될 가능성은 변함없이 존재한다. 평가는 개선을 위해 극히 중요하고, 그것도 재난 직후에 수행되어야만 한다. 그리고 이 평가의 결론은 다시금 기획 과정에 반영되어야만 한다(McLoughlin, 1985: 169).

### 6) 복구 노력(recovery efforts)

일단 위기상황이 안정되고 생명구조와 재산보호 조치들이 완료된 후에는, 지역사회의 기능과 피해지역이 위기발생 이전의 상태로 복원되도록 하는데 관심이 두어져야 한다. 단기적인 측면에서는 필수적인 생활지원 시스템이 최소한의 운영수준으로 복구되어야 하고, 장기적인 측면에서는 지역사회의 생활이 정상생활로 돌아가는 데 초점을 두어야 한다(McLoughlin, 1985: 169).

## 5. 연구의 분석 틀

이상의 논의를 기반으로 통합위기관리시스템의 효율화를 위한 방안을 제시하기 위한 연구의 분석 틀은 다음과 같다. 여기서 제시하는 분석 틀은 통합위기관리시스템 효율화에 관한 이론적 논의와 이념적 가치 및 목표 가치에 대한 논의, 총체적 위기관리 모형(CEM), 통합위기관리시스템(IEMS) 논의를 중심으로 하여 각 각에서 제시된 구성요소 중 핵심 개념으로 구성되었다.



<그림 1> 연구의 분석 틀

첫째, 통합위기관리시스템을 둘러싸고 있는 환경적 요소인 정치적, 경제적, 사회·문화적, 자연적 환경 요소와 포괄적으로 영향을 주고받는다. 오늘 날 세계 각 국가는 기존의 자연재난과 인적재난은 물론 대규모 시위, 파업, 폭동, 소요, 테러 등의 사회적 재난, 그리고 전 통적 안보 위기 등으로부터 국민의 생명과 재산은 물론 국가의 핵심기능을 보호하는 것을 주요 과제로 인식하고 있다. 우리나라의 경우에도 화물연대 파업이나 조류 독감 등의 전염병의 발생, 금융시스템 마비의 위협 등과 같은 새로운 유형의 신종재난이 복잡·다양한 형태로 나타나고 있다. 더욱이 최근에는 도시화·산업화·정보화·세계화 등의 사회 구조의 변화 및 복잡화로 인하여 국가 사회 전반의 제반 운영시스템 중 어느 하나가 마비되면 연쇄적으로 위협받고 있다. 또한 고도화된 교통·수송체계의 형성, 원자력 발전의 이용, 에너지의 존용의 증대, 정보통신시스템의 첨단화, 첨단산업 및 연구의 증가로 말미암아 이들의 마비는 국민의 일상생활, 산업생산, 안보 등에 심각한 영향을 미치게 된다(이재

은, 2005: 17).

둘째, 통합위기관리시스템의 효율화를 위해서는 그 핵심적 가치 요소로서 이념적 가치와 목표 가치가 자리 잡고 있다. 이념적 가치로는 생명의 존중, 인간의 존엄성, 사회적 형평성을 설정할 수 있으며, 목표 가치로는 효과성, 능률성, 민주성을 설정하였다. 이 같은 가치 요소가 전제되지 않는 경우에는 자칫 통합위기관리시스템이 수단적인 의미만을 지니게 될 수 있다.

셋째, 통합위기관리시스템의 효율화 방안을 마련하기 위한 세부 요소로는 운영패러다임, 연계체계에서의 중심 역할, 정보시스템의 활용, 국제적 협력체계, 비상대비자원 관리, 위기관리 거버넌스, 연습 및 훈련, 지방정부 연계체계의 요소가 있다. 이들 요소들이야말로 통합위기관리시스템의 효율화를 위한 기본 요소로 볼 수 있다.

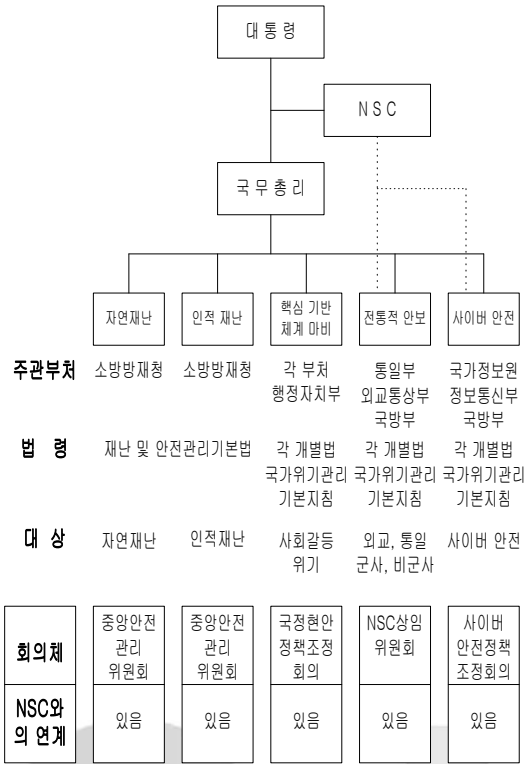
### III. 국가위기관리시스템의 현황과 장애요인 분석

#### 1. 국가위기관리시스템의 현황 개관

현대 국가의 제반 기능 중에서 오늘 날 그 중요도가 점점 높아지고 있는 정부기능은 위기관리이다. 따라서 국가위기의 개념은 '국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성에 영향을 미치는 일체의 사건이나 상황'으로 정의할 수 있으며, 이 같은 국가위기의 정의가 지니는 의미는 다음과 같다(이재은, 2005: 23). 첫째, 국가위기가 발생하기 이전에 사전 예방이나 대비 노력을 통하여 국가위기의 발생을 예방하거나 사후 대응 및 복구가 가능하다는 것을 전제로 한다. 둘째, 국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계뿐만 아니라 일반 국민의 생명·재산에 대한 보호에 있어서 국가의 책임이 있음을 전제로 한다. 다만, 국가의 개념에는 중앙정부만을 의미하는 것이 아니라 지방자치단체는 물론 각종 공공기관 및 지방

행정기관을 포함한다. 셋째, 국가위기는 국가 사회의 경제·사회적 생명력과 일체성에 대해 영향을 미치는 요소에 대한 것도 포함한다. 이는 경제·사회적 생명력과 일체성 또한 국가 안보의 차원은 물론 국민의 안위에 지대한 영향을 미칠 수 있는 요소로 인식하기 때문이다. 넷째, 국가위기와 관련해서는 사건뿐만 아니라 상황도 국가위기의 실체로 파악한다. 지금 당장 뚜렷한 징후를 보이거나 물리적 타격을 가하는 가시적이거나 현재적인 사건은 아니라 할지라도 현재 진행되고 있는 비가시적이거나 잠재적인 상황 또한 국가위기의 실체적 요소로 파악하는 동시에 관리 가능하다는 점을 명시한다. 마지막으로, 국가위기가 영향을 미치는 환경의 범위는 정치, 경제, 사회, 문화 등 일반환경 전반을 포괄한다. 따라서 국민의 생명과 재산을 보호하는 책임을 가진 현대 국가는 이러한 위험으로부터 국가의 안위를 유지하고 국가경쟁력을 향상시키기 위해서 국가위기관리시스템을 개선하고 있다.

우리나라 역시 이러한 세계적인 추세에 따라 2004년 6월 1일 재난관리 전담기구인 소방방재청을 출범시키고, 국가위기관리기본지침을 수립하는 등 국가위기관리시스템을 강화하고 있는 중이다. 다음 <그림 2>는 현행 국가위기관리시스템에 대해 위기유형별로 주관부처, 법령, 대상, 회의체를 각각 나타낸 것이다.

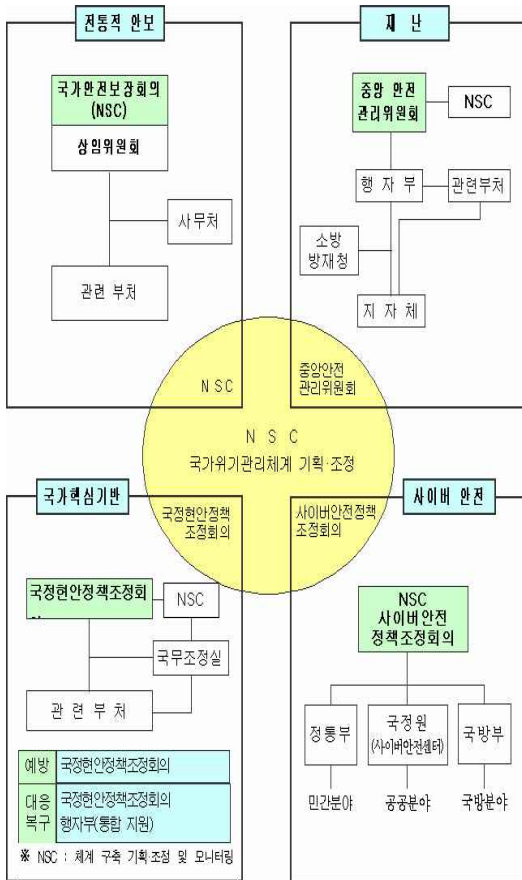


<그림 2> 현행 국가위기관리시스템

현행 국가위기관리시스템은 주관부처, 법령, 대상, 회의체가 위기 유형별로 상이하게 구축되어 있다(<그림 2> 참조). 주관부처를 살펴보면, 재난 위기는 소방방재청, 핵심기반 위기는 각 부처 및 행정자치부, 전통적 안보 위기는 통일부, 외교통상부, 국방부, 사이버 안전 위기는 국가정보원, 정보통신부, 국방부가 각각의 영역에서 다루고 있다. 그리고 법령의 경우에는 재난 위기는 재난및안전관리기본법, 핵심기반 위기·전통적 안보 위기·사이버 안전 위기는 각 관련 개별법과 국가위기관리기본지침에서 다루고 있다. 그리고 위기 대상별 관리를 위한 회의체로는 재난 위기는 중앙안전관리위원회, 핵심기반 위기는 국정현안정책조정회의<sup>8)</sup>, 전

8) 국가핵심기반 위기의 경우에도 법적으로는 중앙안전관리위원회에서 다루는 것이 맞다. 그러나 사안의 심각성과 재난 성격의 상이함으로 말미암아 자연재난과 인적재난과 같이 중앙안전관리위원회에서 보다는 대체로 국정현안정책조정회의에서 다루어지고 있다고 볼 수 있다. 연구자는 일반재난과는 상이

통적 안보 위기는 NSC상임위원회, 사이버 안전 위기는 사이버안전정책조정회의가 있다.



자료: 국가안전보장회의(NSC) 위기관리센터 내부자료(2004).

〈그림 3〉 국가위기관리통합시스템

기존의 재난 및 안전관리 관련 법체계는 사회적 재난, 인적 재난, 자연적 재난 등으로 3원화 되어 있었다. 따라서 재난 관련 법령의 통합이라든지, 각 법률간의 연계성 부족이라든지 하는 많은 문제점이 제시되었었다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 재난및안전관리 기본법(법률 제7188호: 2004년 3월 11일 공포)이라는 새로운 기본법이 공포되었고, 이 법의 구체적인 내용은 다음과 같다.

한 성격을 지닌 핵심기반 재난의 보호를 위한 별도의 개별법 제정이 필요하다고 생각한다.

재난및안전관리기본법(§1)은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

이 같은 재난및안전관리기본법이 지니는 기본 이념을 살펴보면, 첫째, 국가 재난관리 시스템의 기본 틀 구축을 위한 법적 근거를 마련하였다. 둘째, 재난예방, 응급대책, 긴급구조, 재난복구 등에 대한 운영체계를 통합 및 일원화 하였다. 셋째, 민관협력을 통한 국민참여형 종합 재난관리체제로의 발전을 이룩하였다. 넷째, 재난관리에 대한 투자확대와 예방우선 정책으로서의 전환을 기하고자 하였다고 볼 수 있다.

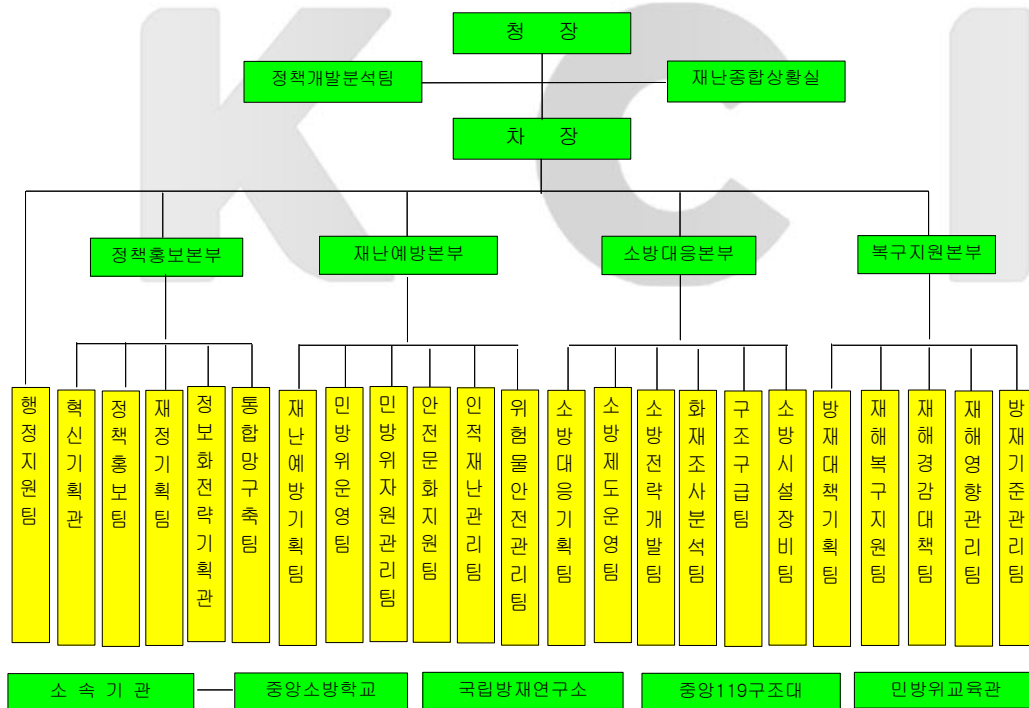
또한 재난및안전관리기본법의 기본방향은 첫째, 재난 관련법의 통합 및 안전관리 타 법령과의 유기적인 관계 설정을 통한 명실상부한 재난 및 안전관리 기본법으로서의 성격을 확립하였다. 둘째, 이원화된 전통적 재난 개념의 통합과 국가 기반체계 마비 등 새로운 형태의 재난을 포함하여 확대 일원화된 재난개념의 정립을 시도하였다. 셋째, 국가재난관리정책, 심의기구 및 재난대책기구 등 재난유형별로 다원화되어 있던 재난 및 안전관리 정책·기구·조직의 통합과 일원화 하였다. 넷째, 지방자치단체의 재난관리 기능 제고, 유관기관간의 협조체제 강화, 현장 지휘체계확립 등 현장대응능력 강화를 위한 실질적인 법적 지위를 부여하고자 하였다. 다섯째, 안전제일 가치관의 사회 저변확대와 과학기술의 진흥, 관련산업 육성 등 전문화된 재난관리시스템 기반조성을 위한 제도적 장치를 마련하고자 하였다.

이와 같이 재난및안전관리기본법은 기존의 다원화된 재난 및 관련 법체계를 통합하고, 기존의 다원화된 법령들의 상위법이자 모법이 된다는 측면에서 법률간의 연계성을 시도하고 있다는 것 등에서는 바람직하다고 할 수 있다.

또한, 기존의 재난 법들의 한계를 극복한 재난의 단계별, 즉 예방, 대비, 대응, 복구의 단계별로 세세하게 규정하고 있다는 것이 재난에 관해서 보다 체계적으로 접근을 시도하였다고 할 수 있다.

우리나라 중앙정부의 재난관리 행정체계는 기존의 여러 조직에 걸쳐서 나누어져 있던 것을 소방방재청에서 통합하여 운영하고 있다. 소방방재청의 목적과 기능은 다음과 같다(www.nema.go.kr). 첫째, 재난관련 업무체계의 일원화를 통한 정책심의 및 총괄조정 기능을 강화하고자 하였다. 즉 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하려고 한다. 둘째, 재난예방에 대한 인식제고 및 예방투

자의 강화를 목적으로 하고 있다. 이것은 비용이 아닌 투자의 개념으로 재난예방 사업에 대한 투자를 확대하고자 한다. 셋째, 구조, 구급 및 현장수습 등 현장대응체계를 강화하고자 한다. 이를 위하여 긴급구조통제단(소방방재청)을 신설하였다. 넷째, 자치단체의 재난관리 기능 및 민관협조 체계를 강화하고자 한다. 즉 재난관련 지방조직 및 기능 개편과 민관협력을 통한 현장중심 대응체제를 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 다섯째, 안전의식 제고를 위한 대국민 홍보 등 예방활동체계를 확립하고 있다. 이를 위하여 대국민 안전의식 강화를 위한 안전문화 운동을 실시하고자 계획한다 (<그림 4>소방방재청 조직도 참조). 소방방재청의 조직은 아래와 같다.



<그림 4> 소방방재청 조직도(2005. 12. 1. 현재)

## 2. 국가위기관리시스템 효율화 장애요인

현재 우리나라의 국가위기관리시스템은 효율적으로 작동되지 못하고 있다는 비판을 받고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 비판의 원인으로서는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 국가위기관리에 있어서 분권화와 자율화의 패러다임이 제대로 정착되어 있지 못하다. 중앙정부와 지방정부, 공공부문과 민간부문간의 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 국가위기관리시스템에 관련된 조직 및 기관들의 연계를 제대로 이루어낼 수 있는 허브 역할이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

셋째, 위기관리 정보시스템의 구축이 위기 피해 정보에 국한되어 개발되어 있는 상태이다. 즉 위기관리 정보시스템이 범정부적 차원의 네트워크로 이루어지지 못하고 일부 유관 책임기관들 위주로 제한적인 정보의 교환 또는 공유에 그치고 있음으로 해서 의사결정이나 상황정보의 원활한 교류가 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 현재 우리나라에서는 위기 발생 시마다 인명구조나 응급의료서비스, 응급복구 활동에의 참여 등 단기적인 차원의 협력이 이루어지고 있을 뿐이다. 그러나 오늘 날의 위기관리시스템은 어느 한 국가만의 문제가 아니라 다수의 국가들이 연결되어 정보를 교류하거나 활동하는 것이 요구되고 있다. 위기발생 이전부터 복구단계까지 그리고 평상시의 국제적 협력 체계 구축을 통해 긴밀한 국제적 협력관계 구축이 요망된다.

다섯째, 국가위기 상황에서 운용할 수 있는 비상대비 자원의 유지·동원 등의 관리체계가 일원화되어 있지 못하다. 전시동원 자원의 경우에는 국무총리 비상기획위원회에서, 민방위 자원은 행정자치부와 소방방재청에서, 국가핵심기반보호 대체자원의 경우에는 행정자치부에서 각각 다루고 있다.

여섯째, 국가위기관리시스템이 주로 행정기관 위주

로 이루어져 있으며 민간 시민사회 및 시장과의 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

일곱째, 국가위기관리의 연습이나 훈련이 위기 상황 정보에 기반한 시나리오의 전개에 따라 실제와 같이 이루어지지 못하고 형식적으로 이루어짐으로써 실제 위기상황에서 얼마나 효과적인 것인지에 대하여 의구심을 자아내고 있다.

여덟째, 위기관리에 있어서 가장 중요한 행위의 기초단위는 지방정부이다. 그럼에도 현재는 지방정부와 위기관리 중앙행정기관과의 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 문제점이 지적되고 있다.

## IV. 통합위기관리시스템의 효율화 방안

### 1. 통합위기관리시스템의 지원·협조·조정·연계의 패러다임 재편

새롭게 구축되는 통합위기관리시스템의 운영은 과거의 지시, 통제, 명령, 감독의 패러다임으로부터 변화하여야 한다. 운영패러다임이 변화해야만 각종 네트워크상에서의 연계 활동이 가능할 것으로 판단된다. 즉 미래 사회에서의 통합위기관리시스템은 지원, 협조, 조정, 연계의 패러다임이 요구된다. 지방정부에 대한 중앙행정기관의 지시 일변도의 위기관리는 지원 위주의 연계로 바뀌어야 하며, 통제 위주의 관계는 협조 위주의 관계로 전환되어야 한다. 그리고 명령은 유관기관들 사이의 사전·사후 조정의 패러다임으로, 감독은 연계의 메카니즘으로 변화되어야 효율적인 통합위기관리시스템의 운영이 가능하다.

통합위기관리시스템에서는 권한집중을 강화하기보다는 조정모형(coordination model)을 구조화하는 것이 바람직하다(Drabek, 1985: 91). 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체, 정부부문과 민간부문, 정부부문 상호간의 위기관리시스템이 유기적으로 연계되기 위해서는 무엇보다도 통합·조정 능력

이 필요하다.

## 2. 통합위기관리시스템에서의 Network Hub의 역할 정립

통합위기관리시스템은 유관기관들이 하나의 조직 체계 속에 편제되는 것이 아니라 유관기관들이 하나의 네트워크로 연계되는 것을 의미한다. 이러한 네트워크 연계 구조의 형태에서는 이들을 유기적으로 원활하게 이어주는 허브의 기능 수행이 있어야 한다. 중앙행정 기관 간의 연계와 협조, 지방정부에 대한 지원과 협조, 민간부문, 즉 NGO, 기업, 자원봉사자, 준공공기관 등의 협력적 관계 구축, 촉매자로서의 역할 등이 그것이다. 그러나 현재의 재난관리 전담기관인 소방방재청은 차관급 기구이기 때문에 비효율성이 어느 정도 발생하고 있다.

그러므로 중앙행정기관 수준에서 수평적 정책조정과 수직적 통제와 지원을 위한 조직 위상의 정립이 요구된다. 위기관리 집행기능을 수행하면서 지방자치단체와 유관기관, 민간부문과의 연계가 가능하게 만드는 것이 필요하다. 수직적으로는 청와대 국가안전보장회의(NSC) 위기관리센터와 국무총리실 비상기획위원회로부터 지방자치단체까지, 수평적으로는 각 중앙행정기관들이 연계되어야 한다. 정부부처에 대한 업무협조 및 조정이 가능한 방향을 모색하는 것이 필요하다. 또한 비상시뿐만 아니라 평상시에도 일상적인 위기관리 활동이 가능하도록 유관부처간의 협조 및 조정체계가 구축되어야 한다. 또한 이들 사이의 여백은 NGO, NPO, 자원봉사조직, 기업 등이 위기관리 연계기능을 수행하는 것이 요구된다.

따라서 네트워크 허브는 통합위기관리시스템에서의 중심역할은 국가 전반에 걸쳐 발생하고 있는 각종 위기를 관리하기 위한 모든 기능을 직접 수행하기보다는 중앙행정기관과 지방자치단체의 기능을 연계시켜 주고, 지방자치단체의 총합적 기능 수행에 요구되는

각 부문별 조직간의 협력과 조정의 기제를 연결시켜주는 촉매자(catalyst)의 기능과 지방자치단체의 위기관리 기능 수행을 도와주는 지원자(supporter) 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이를 통해 지방자치단체의 위기관리 역량을 증진시켜주는 한편, 교육과 훈련, 비상대비자원의 관리에 역량을 집중하고, 국가 위기관리 정책의 방향성과 문제점을 치유하는데 초점을 두는 것이 바람직하다고 판단된다.

다른 어느 분야보다도 위기관리는 유관기관들 사이의 협력과 네트워크 구축이 절실히 요구된다. 이를 위해 234개 기초자치단체, 16개 광역자치단체는 물론 각급 중앙행정기관과 기타 재난관리 책임기관이 맡은 바 임무를 제대로 수행할 수 있도록 국가위기관리시스템의 핵심적 역할수행 기관을 지정하는 것이 필요하다.

## 3. 유비쿼터스 환경하에서 통합위기관리시스템의 정보화

미래 사회는 고도의 지식정보사회로 발전해 갈 것이다. 단순한 정보화의 수준을 벗어나 고도의 의사결정에 정보시스템의 활용이 극대화될 것이며, 국민들의 일상생활 역시 유비쿼터스 환경하에 놓여지게 될 것으로 예상된다. 이러한 정보환경하에서는 통합위기관리 시스템 역시 유비쿼터스 환경에 적합하게 구축될 때에 효율적으로 기능할 수 있다. 즉 단순한 정보의 전달과 공유에 그치는 것이 아니라 위기 상황정보에 기반한 시나리오 구성을 통한 상황정보의 공유 및 의사결정 지원을 위한 정보시스템의 구축이 필요하다. 그리고 위기관리시스템의 4단계인 예방, 대비, 대응, 복구 단계가 정보시스템 상에서 함께 통합되어 활용될 수 있도록 고도화시키는 것이 요구된다. 또한 위기관리에 있어서는 어떻게 긴급대응을 할 것인가와 피해를 최소화하는 것이 핵심을 이룬다(Petak, 1985: 6). 이러한 긴급대응과 피해 최소화는 오프라인 상에서의 위기관리

노력만으로는 어렵기 때문에 정보시스템의 적극적인 활용방안을 마련하는 것이 요구된다.

#### 4. 통합위기관리시스템에서의 국제적 협력 및 연계 체계화

오늘 날 위기는 어느 한 국가만의 문제로 나타나는 것이 아니라 다수의 국가에 걸쳐서 나타나고 있다. 예를 들면, 조류인플렌자의 경우에는 대상이 되는 국가의 영역이 불특정 다수의 국가에 걸쳐있기 때문에 더욱 더 국제적 협력 및 연계를 체계화하는 것이 요구된다. 단일 국가에서의 통합위기관리시스템만으로는 예상할 수 있는 수많은 위기에 적절하게 대처하는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 위기관리의 제도 분야나 학술연구 분야, 정보시스템 분야, 예방 및 완화 분야, 대비 분야, 대응 분야, 복구 분야, 정보공유 분야 등에서 국제적 협력 관계를 구축하고 체계적으로 연계하는 것이 필요하다.

#### 5. 통합위기관리시스템에서의 국가비상대비자원 관리체계 정비

국가 위기의 유형이 전통적 안보, 자연재난 및 인적 재난, 국가핵심기반, 사이버안전 등 각 위기관리 유형별 관리로 인해 통합위기관리시스템에 의한 총괄대응에 한계가 있다. 이는 특히 자원 동원의 측면에서는 정책조정과 통합관리가 이루어지지 못하는 이유가 된다. 현재는 국무총리 산하의 비상기획위원회에서 다루고 있는 전시동원 자원의 경우에는 비교적 효율성을 확보하고 있는 것으로 인식되고 있으나, 다른 민방위 자원이나 국가핵심기반보호 대체자원의 경우에는 비판이 제기되고 있는 실정이다. 따라서 전통적 안보 위기와 사이버 안전, 국가핵심기반, 재난 위기가 지니는 공통적 속성과 자원의 특성을 반영한 통합위기관리시스템의 구축이 요구된다. 이들 국가비상대비자원의 관리체계는 위기 유형 및 종류별로 세분화되어야 하는 한편,

인적자원 및 물적자원의 확인, 역량의 유지, 유사시 즉각 동원의 가능, 복구 등 전반적인 관리체계가 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

#### 6. 범국가적 위기관리 거버넌스 체제 구축

정부부문 주도의 위기관리시스템으로부터 전국민의 참여를 통한 위기관리시스템 구축이 요구된다. 민간 NGO와 시민의 참여를 통한 위기관리거버넌스 시스템이 이루어질 때 비로소 통합위기관리시스템이 완비되었다고 할 수 있다. 위기관리거버넌스는 지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 중앙행정기관, 주민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 체 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 위기관리 기능을 수행하는 것이라고 정의할 수 있다. 위기관리시스템은 위기관리와 관련된 각 중앙부처, 유관기관, 광역 및 기초자치단체, 민간 기업, NGO, 주민 등과의 업무 조정 및 협조, 지시 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 만들어져야 한다.

위기관리에 있어서는 다른 어느 영역보다도 네트워크 거버넌스가 중요함에도 불구하고 그동안 너무 전통적 안보 위기에 집중해있었다 보니 위기관리 기능의 원활한 수행에 제약이 있었다. 오늘 날과 같은 위험사회에서는 국가뿐만 아니라 시민사회 조직에서 그리고 개인으로서 지구촌 사회의 다른 구성원들과 함께 한다는 인식을 갖는 것이 요구된다(Shaw, 2001: 14). 우리나라에서는 위기관리에 있어서 민간부문의 기업이나 비정부조직, 자원봉사 조직의 활용이나 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문에, 위기관리 거버넌스를 통한 통합위기관리시스템의 구축에는 공공부문, 비정부/비영리 부문, 기업 등 민간영역 사이의 협력과 조정이 매우 필요로 된다(Hy and Waugh, 1990: 14).

#### 7. 통합위기관리 연습의 실제화 및 훈련의 내실화 방안 마련

위기관리의 훈련과 연습에 있어서 다양한 전문직업 분야의 노력의 결과들이 활용될 수 있어야 한다(Petak, 1985: 6). 그러나 현재 이루어지고 있는 훈련이나 연습이 도상연습에 그치고 있거나 비현실적 가정에 근거하여 이루어지고 있어 내실화되어 있다고 보기 어렵다. 을지훈련을 포함한 각종 위기관리와 관련된 훈련이나 연습이 실제 상황에 근거한 시나리오에 의거하여 이루어지는 것이 요구된다. 보다 효율적인 통합위기관리시스템을 이루기 위해서는 위기관리에 대한 지식축적 기반 확충 및 위기에 대한 상황중심적 대응력 향상이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서 우선적으로 추진되어야 할 전략은 위기관리 교육·훈련 체계의 내실화이다(이종열·김옥일, 2004: 73-90). 현재 국무총리 산하 비상기획위원회가 주도적으로 하고 있는 을지연습의 경우 실질적인 연습의 기회로 활용할 수 있다. 특히 최근에 국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼(32개)이 확정된데 이어, 272개의 위기대응실무매뉴얼 수립이 완료됨으로써 국가위기관리에 관한 문서체계가 완성되었다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 향후에는 이들 문서체계를 실제 연습과 훈련에 적용시키는 것이 과제로 남아있다.

## 8. 현장중심 통합위기관리시스템을 위한 지방자치단체와의 연계체계 구축

현장성에 기초한 재난관리시스템의 구축이 이루어질 때 통합위기관리시스템이 효율적으로 운용될 수 있다. 현장성은 위기발생 상황에서 예방·대비·대응·복구와 관련된 위기관리의 일차적 책임 주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다. 위기 발생에 따른 관리, 특히 대응의 우선책임은 지방자치단체에 있다<sup>9)</sup>(Hightower and Coutu, 1996: 69). 다만 주의할 것은 기초자치단체, 광

역자치단체, 중앙정부가 모두 재난관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체인 것이다(Schneider, 1995: 36). 이는 국가가 위기관리의 책임을 진다는 헌법적 규정의 포괄성에 비추어 볼 때 위기관리의 책임주체와 관련된 쟁점은 중요한 문제이다. 서비스 소비자에게 가장 가까이 있는 정부야말로 위기관리서비스를 가장 잘 전달할 수 있기 때문이다(Winslow, 1996: 101).

미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency)의 경우, Hurricane Andrew 당시에는 FEMA 무용론까지 나올 정도로 비효율적인 것으로 평가되었다. 그러나 1993년 James L. Witt 청장이 급격한 방향전환을 시도하였고 동시에 FEMA의 업무를 재편성하였다. 즉 FEMA는 연방정부에 대한 직접적인 서비스 전달의 제한된 형식으로부터, 주와 지방정부, 민간영역으로 뻗어있는 복잡한 네트워크에 기초한 접근법으로 전환하였다. FEMA를 서비스 전달자로서 보기보다는 하나의 촉매자(catalyst)로서 보았던 것이다. Witt 청장은 FEMA의 역할을 재정의하고 그 역할을 수행할 수 있는 능력을 재구축하는데 초점을 두으로써 성공적인 위기관리시스템을 구축하였다는 평가를 받고 있다.

정부의 기능은 수준별로 구분되어 역할분담이 이루어져야 한다. 예를 들면, 위기관리의 주체인 정부는 중앙정부와 지방자치단체로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저, 중앙의 위기관리 행정기관은 위기관리 기능의 혁신을 통해 기존의 서비스 제공자(service provider)로부터 촉매자(catalyst)로 역할을 변화시켜야 한다. 이와 더불어 지방자치단체가 시민에 대한 직접적인 위기관리 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 중앙과 정책 중심의 정향성으로부터 및 지방자치단체와 활동 중심의 정향성으로 전환되어야 한다. 즉 실제 기능수행 중심의 통합위기관리시스템이 구축되는 것이 필요하다. 위기관리는 정부의 일상적 기능

9) 지방정부 수준에서의 위기관리는 일반적으로 세 가지 우선순위를 지니도록 설계된다. 재난으로부터의 생명 보호, 재산손실 최소화, 지역사회와 경제적 복구 개선이 그것이다(Winslow, 1996: 107).

과는 달리 각종 위기로부터 국민의 생명과 재산의 보호라는 비상적 기능을 수행하기 때문에 행정적 책임뿐만 아니라 정치적 책임을 물어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 위기관리의 1차적 책임을 지고, 중앙 정부는 관련기관들 사이의 연계와 지원 역할에 초점을 맞추는 것이 요구된다.

## V. 결론

현재 우리나라의 위기관리시스템은 통합의 필요성이 제기되고 있으며 국가적 차원에서 위기의 개념, 유형, 관리체계, 운용시스템 등에 대한 논의가 전개되고 있다. 이러한 시점에서 통합위기관리시스템의 의미와 가치, 효율화 방안을 논의하는 것이 무엇보다도 중요하다고 생각된다. 이는 새로운 위기관리시스템의 구축을 위한 논의가 실질적인 효과성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 통합위기관리시스템의 개념적 정의, 이념 지향적 가치와 목표 가치, 기반이 되는 모형, 그리고 효율화 방안 등을 살펴보는 것이 요구되기 때문이다.

본 연구에서는 통합위기관리시스템의 개념적 정의를 구성하고 있는 요소로 위기 유형, 위기관리의 4단계의 기능 및 업무, 유관 조직, 위기관리 비상대비자원 관리 체계, 유비쿼터스 환경 등을 제시하였다. 즉 통합위기관리시스템은 유비쿼터스 환경 하에서 위기관리 과정보호에 기반하여 각종 위기유형에 대해 유관조직들이 비상대비자원을 관리하면서 대처하는 위기관리시스템으로 정의할 수 있다. 이러한 통합위기관리시스템은 위기관리 활동가나 조직이 바람직한 신념 체계로 받아들이는 규범인 이념적 가치로 생명의 존중, 인간의 존엄성, 사회적 형평성을 지녀야 하며, 위기관리시스템의 운용 과정에서 채택해야 하는 목표 가치로 효과성, 능률성, 민주성을 지니는 것이 요구된다. 또한 본 연구에서는 통합위기관리시스템의 기반이 되는 모형으로 총체적 위기관리 모형과 통합위기관리체계에 관

한 논의를 살펴보았다.

이상과 같은 논의를 기반으로 본 연구에서는 다음과 같은 통합위기관리시스템의 효율화 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 통합위기관리시스템의 운영은 과거의 지시, 통제, 명령, 감독이라는 구시대적 위기관리 패러다임으로부터 지원, 협조, 조정, 연계의 패러다임 하에서 이루어져야 한다. 둘째, 위기관리시스템은 유관기관들이 하나의 조직체계 속에 편제되는 것이 아니라 위기관리 유관기관들이 하나의 네트워크로 연계되어야 하며, 이를 위해서는 통합위기관리시스템이 위기관리네트워크의 허브가 되어야 한다. 셋째, 고도의 지식정보사회 환경하에서는 통합위기관리시스템 역시 유비쿼터스 환경에 적합하게 구축될 때 효율적으로 기능하는 것이 필요하다. 넷째, 오늘 날 발생하고 있는 각종 위기 유형은 국가 간의 경계를 초월하여 나타나고 있기 때문에 통합위기관리시스템 역시 국제적 협력 및 연계 관계가 체계화될 때 비로소 효율성을 확보할 수 있는 것이다. 단일 국내에서의 위기관리시스템만으로는 복잡 다양한 수많은 위기에 적절하게 대처하는 것이 어렵기 때문이다. 다섯째, 통합위기관리시스템은 전통적 안보 위기와 사이버 안전, 국가핵심기반 위기, 재난 위기가 지니는 공통적 속성과 자원의 특성을 반영한 관리 체계를 지닌 통합위기관리시스템을 구축하는 것이 요구된다. 여섯째, 통합위기관리시스템은 정부부문 주도의 위기관리시스템으로부터 전국민의 참여를 통한 위기관리시스템 구축할 때 효율성을 확보할 수 있다. 통합위기관리시스템은 위기관리 관련 중앙부처, 유관기관, 광역 및 기초자치단체, 민간 기업, NGO, 주민 등과의 업무 조정 및 협조, 지시 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 만들어져야 한다. 일곱째, 보다 효율적인 통합위기관리시스템을 운용하기 위해서는 위기관리에 대한 지식축적 기반 확충 및 위기에 대한 상황 중심적 대응력 향상을 위한 연습 및 훈련의 실질화와 내실화 달성이 무엇보다 중요하다. 마지막으로, 현장

성에 기초한 재난관리시스템의 구축이 이루어질 때 통합위기관리시스템이 효율적으로 운용될 수 있다. 따라서 현장중심 통합위기관리시스템을 위한 지방정부와의 연계체계 구축이 무엇보다 중요하다.

미래사회에서의 위기에 대처하기 위한 통합위기관리시스템 구축은 매우 중요한 것으로 인식되고 있으며 이는 지식정보사회의 고도화와 연계되어 위기관리의 핵심 영역이 될 것이다. 본 연구는 통합위기관리시스템에 관한 시론적 논의로서 정의, 가치, 모형, 효율화 방안 등을 제시해 보았다는데 의의가 있다고 하겠다. 통합위기관리시스템에 관한 개념의 정교화와 연계체계 운용의 효율화, 효과성 확보방안 등에 관한 후속 연구가 이어지기를 바란다.

## <참고문헌>

- ▷ 국가안전보장회의. 2004. 국가위기관리시스템 발전방향. 서울: 국가안전보장회의.
- ▷ 국가안전보장회의사무처. 2004. 대통령훈령 제124호 국가위기 관리기본지침. 서울: 국가안전보장회의사무처.
- ▷ 김형렬. 2000. 정책학(개정판). 서울: 법문사.
- ▷ 박석희·노화준·안대승. 2004. 재난관리 행정에 대한 네트워크 적 분석. 행정논총. 42(1): 103-132.
- ▷ 박우서·안용식·이왕재 외. 2001. 새내기를 위한 행정학. 서울: 대영문화사.
- ▷ 안철현. 2005. 국가핵심기반 위기: IT기반 사회에서의 신종재난. IT기반사회에서의 신종 핵심기반 재난과 위기관리시스템(제1차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 학술회의 발표논문집. 충북대학교 사회과학대학 행정대학원세미나실, 2005. 7. 22). 1-14.
- ▷ 양기근. 2004. 재난관리의 조직학습 사례연구: 세계무역센터 붕괴와 대구지하철 화재를 중심으로. 한국행정학보. 38(6): 47-70.
- ▷ 이도형. 2004. 행정철학. 서울: 대영문화사.
- ▷ 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 행정논총. 42(2): 147-169.
- ▷ 이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집. 4: 77-90.
- ▷ 이재은. 2005. 신종재난과 재난관리시스템. IT기반사회에서의 신종 핵심기반 재난과 위기관리시스템(제1차 위기관리 이론과 실천(CEM-TP) 학술회의 발표논문집. 충북대학교 사회과학대학 행정대학원세미나실, 2005. 7. 22). 15-46.
- ▷ 이재은. 2005. 국가위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성. 한국위기관리논집. 1(1): 20-32.
- ▷ 이재은·양기근. 2005. 지속가능한 재난관리의 효율화 방안 연구: 한국과 미국의 재난관리 사례 분석을 중심으로. 현대사회와 행정. 15(1): 105-135.
- ▷ 이종열·박광국·조경호·김옥일. 2004. 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 15(2): 347-367.
- ▷ Abbott, Patrick L. 1999. *Natural Disasters*(2nd ed.). Boston: McGraw-Hill.
- ▷ Beauchamp, Tom L. and Terry P. Pinkard(eds.). 1983. *Ethics and Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- ▷ Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 20-28.
- ▷ Cyert, Richard and James March. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- ▷ Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 85-92.
- ▷ Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- ▷ Farazmand, Ali. 2001. Introduction: Crisis and Emergency Management. Ali Farazmand(ed.). *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, Inc. 1-9.
- ▷ Hightower, Henry C. and Michel Coutu. 1996. Coordinating Emergency Management: A Canadian Example. Richard T. Sylves and William L. Waugh, Jr. (eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*. Springfield, IL: Charles C Thomas · Publisher, Ltd. 69-98.
- ▷ Hills, Alice. 2002. Responding to Catastrophic Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*. 25: 245-261.
- ▷ Hy, Ronald John and William L. Waugh, Jr. 1990. The Function of Emergency Management. William L. Waugh, Jr. and Ronald John Hy(eds.). *Handbook of Emergency Manage-*

- ment: *Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*. Westport, CT: Greenwood Press.
- ▷ Jackson, Robert J. 1976. Crisis Management and Policy-Making: An Exploration of Theory and Research. Richard Rose(ed.). *The Dynamics of Public Policy*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- ▷ Kory, Delores N. 1998. Coordinating Intergovernmental Policies on Emergency Management in a Multi-Centered Metropolis. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 16(1): 45-54.
- ▷ Kreps, Gary A. and Thomas E. Drabek. 1996. Disasters are Nonroutine Social Problems. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 14(2): 129-153.
- ▷ Lasswell, Harold D. 1951. The Policy Orientation. Daniel Lerner and Harold D. Lasswell. *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ▷ March, James and Herbert Simon. 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- ▷ McLoughlin, David. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45 (Special Issue): 165-172.
- ▷ Nice, David C. 1994. *Policy Innovation in State Government*. Ames: Iowa State University Press.
- ▷ Nice, David C. and Ashley Grosse. 2001. Crisis Policy Making: Some Implications for Program Management. Ali Farazmand(ed.). *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, Inc. 55-67.
- ▷ Perry, Ronald W. 1985. *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*. Greenwich, CT: JAI Press Inc.
- ▷ Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge to Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 3-7.
- ▷ Pickett, John H. and Barbara A. Block. 1991. Day-to-Day Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer (eds.). *Emergency Management: Principles and Practices for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- ▷ Robinson, James A. 1974. Crisis. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 3. New York: The Macmillan Company and the Free Press. 510-514.
- ▷ Rose, Richard. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- ▷ Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- ▷ Shaw, Martin. 2001. The Development of the "Common Risk" Society. *Society*. 38(6): 7-15.
- ▷ Stallings, Robert A. and E. L. Quarantelli. Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 93-100.
- ▷ The White House. 2003. *The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets*. Washington: The White House.
- ▷ Waugh, William L, Jr. 1994. Regional Emergency Management: Counties as State and Local Government. *Public Administration Review*. 54(3): 253-258.
- ▷ *Webster's Third New International Dictionary*. 1977. Chicago, IL: G. & C. Merriam Co.
- ▷ Wenger, Dennis E. 1978. Community Response to Disaster: Functional and Structural Alterations. E. L. Quarantelli(ed.). *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc. 17-47.
- ▷ Winslow, Frances E. 1996. Intergovernmental Challenges and California's Approach to Disaster Management. Richard T. Sylvester and William L. Waugh, Jr. (eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*. Springfield, IL: Charles C Thomas · Publisher, Ltd. 101-125.

---

**李在恩:** 2000년 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로), 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 청와대 국가안전보장회의(NSC), 행정자치부, 소방방재청 자문위원으로 활동하고 있으며, 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정보체계 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난 관리정책 비교 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로(2002)”, “재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축 방안(2004)”, “재난관리 정보공유와 NDMS의 실태분석 및 개선방안(2005)” 등이 있다.(jeunlee@chungbuk.ac.kr)